



Saksfremlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Kommunestyret	13/2015	12.02.2015

Sørfold kommunes arbeid med kommunereformen - framtidens kommunestruktur

Vedlegg

- 1 Veien mot en ny kommune (veileder)
- 2 Presentasjon fra BDO – regionrådsmøte 27.11.2014.
- 3 Utredningsprogram. Mulighetsstudier for Salten.

Andre dokumenter (ikke vedlagt):

- Diverse skriv ang. reformen
- Nettverktøyet – NY KOMMUNE.
- Økonomiske utslag ved kommunesammenslåing – oppdatert modell.

Rådmannens innstilling

1. Sørfold kommunestyre tar saka om kommunereformen til orientering.
2. Sørfold kommunestyre vedtar at Sørfold kommunes framdrift skal være i tråd med **løp 2** i prosessen.
3. Sørfold kommunestyre vil ha utredet følgende alternativer for kommunestruktur:
 -
 -
 -
 -
4. Sørfold kommunestyre setter ned et utvalg bestående av politikere, en representant fra ungdomsrådet og to representanter fra arbeidstakerorganisasjonene, som sammen med sekretariat fra administrasjonen skal bistå eksternt konsulent firma BDO.
 - Ordfører

- Varaordfører
- osv.

5. Sørfold kommunestyre oppnevner følgende politiske representanter;

- Ordfører
- Varaordfører
- osv.

, som i tillegg til rådmannen skal gjennomføre formelle samtaler med kommuner i tråd med vedtak i pkt. 3 i denne saka.

6. Før Sørfold kommunestyre gjør sitt vedtak om fremtidig kommunestruktur **våren 2016**, skal følgende være gjennomført;

- En bred involvering av innbyggere, lag/foreninger, næringsliv mv. Det søkes om tilskudd på kr. 100 000 til Departementet til informasjon og høring av innbyggerne.
- Egen rådgivende folkeavstemning (sammen med kommunevalget 2015)

7. Oppnevnt utvalg (se punkt 4) skal sammen med rådmannen utarbeide forslag til egen lokal kommunikasjonsstrategi med fremdriftsplan hvor bred involvering ivaretas.

8. Sørfold kommunestyre ber rådmannen sette i gang en prosess som avklarer forholdet til kommunens ansatte i kommunereformen.

Saksprotokoll i Kommunestyret - 12.02.2015

Behandling

Vedtak

9. Sørfold kommunestyre tar saka om kommunereformen til orientering.

10. Sørfold kommunestyre vedtar at Sørfold kommunes framdrift skal være i tråd med **løp 2** i prosessen.

11. Sørfold kommunestyre vil ha utredet følgende alternativer for kommunestruktur:

- Utvalget som nevnt under pkt. 4 utarbeider forslag.

12. Sørfold kommunestyre setter ned et utvalg bestående av politikere, en representant fra ungdomsrådet og to representanter fra arbeidstakerorganisasjonene, som sammen med sekretariat fra administrasjonen skal bistå ekstern konsulent firma BDO.

- Ordfører
- Varaordfører
- Gruppeledere kommunestyret
- Representanter fra ungdomsrådet

13. Sørfold kommunestyre oppnevner følgende politiske representanter;

- Ordfører
- Varaordfører
- opposisjonsleder

, som i tillegg til rådmannen skal gjennomføre formelle samtaler med kommuner i tråd med vedtak i pkt. 3 i denne saka.

14. Før Sørfold kommunestyre gjør sitt vedtak om fremtidig kommunestruktur **våren 2016**, skal følgende være gjennomført;

- En bred involvering av innbyggere, lag/foreninger, næringsliv mv. Det søkes om tilskudd på kr. 100 000 til Departementet til informasjon og høring av innbyggerne.
- Egen rådgivende folkeavstemning

15. Oppnevnt utvalg (se punkt 4) skal sammen med rådmannen utarbeide forslag til egen lokal kommunikasjonsstrategi med fremdriftsplan hvor bred involvering ivaretas.

16. Sørfold kommunestyre ber rådmannen sette i gang en prosess som avklarer forholdet til kommunens ansatte i kommunereformen.

Innstilling fra rådmannen med forslag til sammensetning av utvalg enstemmig vedtatt.

Saksopplysninger

Regjeringen vil styrke lokaldemokratiet og gjennomfører en kommunereform. Målet er større, mer robuste kommuner med økt makt og myndighet.

Alle landets kommuner er invitert til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Fylkesmannen, i samarbeid med KS, bidrar til å gjennomføre de regionale prosessene.

Samtlige kommuner anmodes om å gjennomføre en egen utredning («utredningsplikt»). Slik rådmannen oppfatter Fylkesmannen vil den utredningen som gjøres felles for alle Salten-kommunene være tilstrekkelig for Sørfold kommune skal ha oppfylt sin utredningsplikt.

Eksternt konsulentfirma BDO er engasjert til å gjøre dette arbeidet for Salten-kommunene. Arbeidet ble presentert i regionrådsmøte 27.11.14. (se vedlegg).

Rådmannen forutsetter at under prosessen kan det være behov for særskilte utredninger som gjelder Sørfold kommune, for eksempel forholdet mellom kommunereform og kraftinntekter. Dette må fortløpende vurderes.

Bakgrunn for saken/saksopplysninger:

Solberg-regjeringens tiltredelseserklæring sa at «Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden...». «Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.»

Dagens kommunestruktur ble i det alt vesentlige etablert på 1960-tallet basert på Schei komiteens anbefalinger. Etter det ble noen få av de sammenslåtte kommunene delt igjen.

På slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet har det vært Sammenslåinger i en del større byområder. Etter årtusenskiftet har det vært 7 frivillige kommunesammenslåinger. Den siste av disse er sammenslåingen av Bjarkøy og Harstad kommuner pr. 01.01. 2013.

I dag er det 428 kommuner i Norge. Halvparten av landets kommuner mindre enn 5 000 innbyggere, mens kun 12 kommuner har mer enn 50 000 innbyggere. I mange av disse er befolkningsveksten negativ eller svært svak. Regjeringen mener at skal en få til bærekraftige størrelser på kommunene, innebærer dette større kommuner.

Kommunereformen er en velferdsreform. Det handler om bedre velferdstjenester der folk bor, nå og i fremtiden; gode skoler, pleie og omsorg når vi blir eldre, trygge barnehager. Det handler også om hva som skal til for å ta vare på de innbyggerne som trenger det aller mest: Barn som trenger barnevernet, rusavhengige, mennesker med psykiske helseutfordringer og de som faller utenfor.

Kommunereformen handler også om en bedre organisering i områder der både innbyggere og næringsliv daglig krysser flere kommunegrenser, og der større kommuner vil kunne gi en mer helhetlig og god planlegging til det beste for innbyggerne.

Regjeringen - Stortinget har sluttet seg til følgende overordnede mål for reformen som vil være førende for kommunens arbeid:

- **Gode og likeverdig tjenester**

Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester.

- **Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling**

Kommunesektoren skal bli bedre i stand til å løse nasjonale utfordringer. Reformen skal bedre forutsetningene for en styrket og samordnet lokal og regional utvikling i alle deler

av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnsikkerhet og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og også den sosiale utviklingen i kommunen. Det er ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo – og arbeidsmarkedsregioner.

- **Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner**

Større kommuner vil ha større ressursgrunnlag og kan også ha en mer variert befolknings og næringssammensetning. Det gjør kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser og utviklingstrekk. Bærekraftige og økonomiske robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.

- **Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver**

Større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene, og dermed økt lokalt selvstyre. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger. Færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Kommunene vil slik få større frihet til å prioritere å tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov.

Regjering og Storting begrunner kommunereformen med at kommunene de siste 50-Årene har fått stadig flere oppgaver og økt ansvar.

Kommunene er i dag kanskje de mest sentrale aktørene i løsningen av viktige samfunnsoppgaver. Det stilles store krav til kommunene. I tillegg må kommunene være i stand til å handtere nye velferdsoppgaver i framtiden.

Regjeringen peker spesielt på følgende utfordringer for kommunene på kort og lang sikt:

Befolkningsutviklingen:

Siden 1970 har befolkningen i Norge økt med 1,2 millioner innbyggere (32 %). Siden 1985 har veksten vært på 22 %. Denne veksten er imidlertid ujevnt fordelt både mellom landsdeler og i forhold til kommunestørrelse.

Folketallet har økt betydelig i de største kommunene, mens kommuner under 4000 innbyggere har opplevd en sterk nedgang. Alderssammensetningen varierer også mellom kommunene og med kommunestørrelse.

I 1985 utgjorde antall innbyggere over 67 år om lag 16,5 % av befolkningen både i kommuner som nå har under 4000 innbyggere (gjennomsnitt) og i Bergen og Oslo. I 2013 hadde andelen eldre økt i alle kommunegrupper bortsett fra i de fem største kommunene.

For Bergen og Oslo var andelen over 67 år redusert til vel 11 pst. i 2013, mens gjennomsnittet for kommuner med under 4 000 innbyggere var økt til vel 18 pst.

De siste femten årene har kommunene vært gjennom en periode der antall eldre har vært relativt stabilt. Fram mot 2040 vil antall eldre over 67 år fordobles. Denne utviklingen vil innebære en betydelig økning i andelen eldre i alle grupper av kommuner i tiårene framover.

Det medfører igjen økte utgifter til blant annet pensjoner, helse og omsorg, og vil være en utfordring for offentlige budsjetter.

Sentraliseringen:

Siden den siste store endringen i kommunestrukturen på 1960-tallet har vi opplevd en betydelig sentralisering av befolkningen. Befolkningsveksten i byområdene er ventet å holde seg høy. Her vil også den regionale integreringen fortsette i form av økt pendling og utvidelse av tettstedsområder rundt byene.

Sentraliseringen vi har sett de siste 30 årene vil trolig fortsette. For distriktskommunene vil innvandring kunne bidra til å opprettholde folketallet, men prognosene er usikre.

En sterk driver for sentraliseringen er kunnskapssamfunnet. Utdanningsnivået i Norge har økt markant siden 1970. Andel med høyere utdanning i aldersgruppen 20-66 år utgjorde 30 % i 2012 mot 7,4 % i 1970.

På landsbasis studerer over halvparten av studentene utenfor hjemfylket. Søkere utenfor universitets fylker er mest mobile, mens ungdom i fylker med universitet/store høyskoler med et bredt tilbud er minst mobile.

Andelen kommunalt sysselsatte avtar med økende innbyggertall. I kommuner med under 3 000 innbyggere arbeider 27,6 % av de sysselsatte i kommuneforvaltningen, mens andelen i kommuner med over 50 000 innbyggere er 14,6 %.

Kommunikasjonene, både hva gjelder tradisjonell transportinfrastruktur og elektronisk, er langt bedre i dag enn for 50 år siden. Dette har gitt folk og foretak større rekkevidde.

I 1990 jobbet 28 % i en annen kommune enn bostedskommunen. I 2012 var det tilsvarende tallet 34 %.

Den økte pendlingen har først og fremst gitt sterkere integrasjon mellom kommuner i allerede eksisterende bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Sentraliseringen har samtidig medført færre innbyggere i de mest spredtbygde områdene i landet. Her har det også skjedd en regional sentralisering med vekst i tettstedene.

En slik vekst i tettstedene vil gi innbyggerne et større og bredere servicetilbud og dermed bidra til at hovedtrekkene i bosettingsmønsteret kan opprettholdes.

Manglende samsvar mellom administrative og funksjonelle inndelinger:

Kommunene er i stadig større grad involvert i oppgaveløsningen av nasjonale og globale samfunnsutfordringer.

Bærekraftig samfunnsutvikling handler om å møte klima- og miljøutfordringene, sikre gode levekår og sosial inkludering samt bidra til et konkurransedyktig næringsliv. På alle disse områdene har kommunene i dag viktige oppgaver.

Befolknings- og kommunikasjonsutviklingen har endret de funksjonelle samfunnsutviklingsområdene.

Kommunestrukturen er i liten grad endret i tråd med denne utviklingen. De fleste funksjonelle samfunnsutviklings-områder dekker i dag flere kommuner. Særlig i byområdene er mulighetene store fremover for å sikre en helhetlig og bærekraftig utvikling i areal-, transport- og boligplanlegging med større og mer robuste kommuner.

Mange viktige oppgaver stiller økte krav til kommunene:

Det er 50 år siden siste store endring i kommunestrukturen i Norge.

Denne reformen var begrunnet i innføring av niårig skole for alle. De siste 50 årene har kommunenes oppgaver blitt utvidet på en rekke områder.

Eksempler på dette er:

- utvidelser av barnehagetilbudet
 - tidligere skolestart
 - universell videregåendeutdanning
 - utvidelser av helse- og omsorgstilbudet
 - kommunene har fått ansvar for sykehjem
 - HVPU-reformen ga kommunene ansvaret for psykisk utviklingshemmede
 - det er gjennomført handlingsplaner for pleie- og omsorgstjenester og opptrappingsplan for psykisk helse
 - samhandlingsreformen fra 2012 forutsetter oppbygging av nye tilbud i kommunene
 - gjennom folkehelseloven har kommunene fått et større og klarere ansvar for forebyggende arbeid
 - PP-tjenesten er utvidet
 - skolestart for seksåringer ble innført i 1997
 - barnehagereformen med utbygging til full dekning er nylig avsluttet
 - kunnskapsløftet stiller økte krav til skoleeierrollen og til systematisk arbeid med kvalitetsforbedringer
 - barnevernstjenesten er blitt vesentlig utvidet de siste årene
 - plan- og bygningsloven stiller i dag strenge krav til kommunene i forhold til prosedyrer som skal følges, helhetlig tenkning og samhandling med andre offentlige instanser, næringsliv og innbyggerne.
- Veksten må også ses i sammenheng med den sterke befolkningsveksten som har gitt store sysselsettings- og investeringsbehov for kommunesektoren.

I 2012 sto kommunene og fylkeskommunene for vel halvparten av den offentlige tjenesteproduksjonen og sysselsatte om lag en femdel av alle yrkesaktive i landet. Aktiviteten i kommunesektoren målt ved endringer i sysselsettingen, produktinnsats og realinvesteringer har økt betydelig siden 1990.

Økte krav til kapasitet og kompetanse:

Veksten i oppgaver, flere rettighetsbaserte tjenester og befolkningsveksten har gjort kravene til kapasitet og kompetanse er betydelig skjerpet de siste 50 årene. Videre gjør den demografiske utviklingen at konkurransen om arbeidskraften vil øke i årene framover. Kommunene må konkurrere med andre samfunnssektorer om arbeidskraften.

Utfordringer for lokaldemokratiet:

Lokaldemokratiet er knyttet både til kommunens makt og myndighet og omfanget av reelle beslutninger i kommunen, en også til mulighet for innbyggerne til å påvirke beslutninger som er viktige for hverdagen deres.

Regjeringen peker på at etter hvert som oppgavene og ansvaret for kommunene er blitt flere og mer komplekse, har det vokst fram flere interkommunale selskaper og økt statlig styring av kommunene.

Det pekes på at interkommunale selskaper minsker mulighet til folkevalgt styring og kontroll. Videre uttrykkes det også at for sterk statlig styring utfordrer lokaldemokratiet legitimitet i befolkningen. Regjeringen mener at større kommuner vil redusere behovet for interkommunale selskaper og behovet for statlig styring.

Kommunal- og moderniseringsministeren har oppfordret norske kommuner til å igangsette prosesser for å drøfte hvordan de skal innrette seg for å ivareta dagene og møte fremtidige utfordringer.

I Kommuneproposisjonen 2015, som ble lagt fram 14.mai 2014 har regjeringen gitt føringer for hva regjeringen tenker om omfang og fremdrift på reformen.

I forkant av prosessen, for å forberede arbeidet, satte kommunal- og moderniseringsministeren satt ned et Ekspertutvalg (Vaboutvalget), som på fritt grunnlag skulle gjennomgå og foreslå kriterier for en ny kommuneinndeling, samt vurdere geografisk og lokale forhold som avstander, bosetting og kultur.

Ekspertutvalgets rapport del 1 (Vaboutvalget). Rapport mars 2014:

Rapporten er bygd opp rundt følgende fire hovedoppgaver for kommunene:

- Tjenesteyting.
- Myndighetsutøvelse.
- Samfunnsutvikling.
- Demokratisk arena.

Utvalget har gått gjennom viktige samfunnsmessige hensyn som gir grunnlag for og anbefale kriterier som ikke bare ivaretar lokale, men også regionale og nasjonale hensyn.

Det skal være god kvalitet i de kommunale tjenestene, og ressursbruken i sektoren skal være effektiv. Kvaliteten på tjenesten skal være likeverdige over hele landet, rettsikkerheten er et sentralt hensyn i kommunenes myndighetsutøvelse.

Et viktig hensyn er at ivaretagelsen av areal og transportinteresser er helhetlig og tilpasset klima- og miljøhensyn, og at det legges til rette for positiv utvikling både i lokalsamfunnet og storsamfunnet.

Videre er utvalget opptatt av at kommunene har ansvar for betydningsfulle oppgaver. Utvalget mener at det er sentralt at staten legger til rette for rammestyring for et godt lokaldemokrati og for at kommunene skal kunne ivareta sine oppgaver på en mest mulig effektiv måte.

Kommunene må ha mulighet til å prioritere ressursbruken lokalt, utvikle lokalsamfunnet, ha et levende lokalt folkestyre og være en aktiv lokalpolitisk arena.

Kriterier:

Utvalget anbefaler ti kriterier som er rettet mot kommunene, og to kriterier som er rettet mot staten. Disse angir hva som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta sine fire roller og oppgaveløsningen knyttet til disse.

Kriterier for kommunene:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
8. Høy politisk deltagelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

Kriterier for staten:

1. Bred oppgaveportefølje
2. Statlig rammestyring

Utvalget vektlegger at endringer i kommunestrukturen bør ta høyde for fremtidige utfordringer og peker på at:

- andelen eldre (67år og eldre) vil øke og fordobles fra i dag til 2040
- befolkningsveksten, særlig i sentrale byområder, er forventet og holde seg høy
- at den regionale integreringen i form av økt pendling og utvidelse av tettstedsområder fortsetter
- innvandring kan i mange distriktskommuner være med på og opprettholde befolkningsnivået, men prognosene er usikre
- utdanningsnivået vil fortsette å øke, men også behovet for kompetanse og dermed kampen om å tiltrekke seg arbeidskraft.
- mye tyder på at det fortsatt vil skje en utvikling av velferdssamfunnet, der kommunene vil måtte ivareta nye behov og møte nye utfordringer.

Utvalget kommer med tre konkrete anbefalinger:

1. *Kommunene bør ha minst 15 000- 20 000 innbyggere for å sikre god oppgaveløsning.*
2. *Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder*
3. *Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltagelse bør videreutvikles for å sikre gode og langsiktige demokratiske arenaer*

Når det gjelder innbyggertall vektlegges hensynet til muligheten for å etablere robuste fagmiljøer og organiseringen av spesialiserte oppgaver som barnevern, PPT og helse og kvalitetsutvikling i tjenestene pleie og grunnskole.

Videre er det lagt vekt på kommunen som myndighetsutøver – forvaltnings- og juridisk kompetanse, habilitet, samt ivaretagelsen av rollen som samfunnsutvikler og kommunen som demokratisk arena.

Under funksjonelle samfunnsutviklingsområder vektlegger utvalget at byområder

med flere kommuner- kommunegrenser i liten grad sammenfaller med området det er nødvendig å se i sammenheng.

Kommuneproposisjonen 2015 (Prop.95S):

Meldingsdelen av kommuneproposisjonen fremlagt 14.mai omtaler kommunestrukturprosessen. Kommunesektoren skal bli bedre i stand til å løse nasjonale utfordringer.

Reformen skal legge til rette for at alle kommuner skal kunne løse sine lovpålagte oppgaver.

Regjeringen ønsker å flytte makt og ansvar til større og mer robuste kommuner. Større og mer robuste kommuner vil gjøre at dagens oppgaver kan løses med mindre behov for interkommunale løsninger og statlig detaljstyring.

Større kommuner vil også kunne tildeles flere oppgaver, noe som vil gi økt makt og myndighet til kommunene. Økt frihet til å prioritere velferdstilbudet til lokale behov vil gi mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.

Kommunereformen skal sikre et sterkt lokaldemokrati som kan ivareta velferd og sikre verdiskapning og trivsel. Kommunene må ha kraft til å møte de utfordringene som venter.

Større kommuner vil styrke forutsetningen for en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, herunder arealplanlegging, transport, næring, miljø og klima ved at større områder og befolkningsgrunnlag kan sees i sammenheng.

Funksjonelle samfunnsutviklingsområder:

Regjeringen ønsker at kommunestrukturen i større grad bør nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder.

Befolknings- og kommunikasjonsutviklingen har endret de funksjonelle samfunnsutviklingsområdene.

Kommunestrukturen er i liten grad endret i tråd med denne utviklingen. De fleste funksjonelle samfunnsutviklingsområder dekker i dag flere kommuner.

Alle kommuner bør imidlertid, uavhengig av størrelse, gjøre en særskilt vurdering av hvorvidt de utgjør et funksjonelt samfunnsutviklingsområde.

Regjeringen mener det ikke er naturlig å stille et absolutt krav til innbyggertall.

Samtidig er ekspertutvalget tydelig på hvilke forutsetninger kommuner bør ha for og sikre gode tjenester innen for eksempel barnevern, PPT og legevakt.

Disse forutsetningene vil også styrke kommunenes mulighet til å ivareta samfunnsutviklerrollen og myndighetsrollen.

Fylkesgrensene skal ikke være til hinder for å slå sammen kommuner. Det vil derfor være avgjørende for en god gjennomføring av prosessene at det er kontakt og samarbeid mellom fylkesmennene på tvers av nabofylkene.

Milepæler i nasjonal prosess:

- Vår 2014 Stortingsbehandling av mål for reformen og opplegget for videre arbeid

- Høst 2014, 2015/ vår 2016: Regionale prosesser med KS, fylkesmenn og kommuner. Oppsummeres av fylkesmennene høsten 2016
- Desember 2014: Ekspertutvalget legger frem sin siste delrapport angående kriterier for nye oppgaver og ev behov for tilleggskriterier eller justering av kriterier
- Vår 2015 Regjeringen legger frem forslag til nye oppgaver for kommunene. Stortingsbehandling av denne meldingen.
- Høst 2015/vår 2016: Kommunale vedtak om sammenslåing. **Høsten 2015 løp 1. Innen sommeren 2016 løp 2.**
- Vår 2016 Regjeringen fremmer Kongelig resolusjon om sammenslåing - Ikrafttredelse 1.1.2018
- Vår 2017 Regjeringen fremmer en samlet proposisjon om ny kommunestruktur og om nye oppgaver til kommunene. Stortingsbehandling av proposisjonen. **Ikrafttredelse 1.1.2020.**

For å styrke kommunenes selvstyre er det nedsatt et offentlig utvalg som skal foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven.

Utvalget skal blant annet vurdere om reglene i kommuneloven er nødvendige, eller om de legger for sterke begrensninger på kommunenes handlegfrihet.

Departementet har utarbeidet standardiserte **fakta oppsett** om sammenslåing. Veien mot en bedre kommune (veileder). Se vedlegg.

Disse tar utgangspunkt i kriteriene som er utarbeidet av ekspertutvalget og annen, relevant tilgjengelig informasjon. Dette skal være et alternativ til større utredninger i kommunene.

Fakta oppsettet vil kunne suppleres ut fra lokale og regionale behov og utfordringer. Det vil også være et viktig verktøy for de regionale prosessveilederne.

Andre verktøy i prosessen vil være Nettverktøyet – NY KOMMUNE, og KS modell som viser økonomiske modeller ved utslag ved kommunesammenslåinger (sammenslåing av inntil 7 kommuner).

Departementet vil utarbeide et opplegg for spørreundersøkelser som kommunene vil få tilbud om å bruke i høringen av innbyggerne, som et alternativ til folkeavstemninger. Departementet vil dekke inntil 100 000 kroner til hver kommune til informasjon og høring av innbyggerne.

Kommunene velger selv om de vil bruke spørreundersøkelsene eller ha folkeavstemninger, eller gjøre begge deler. Det er viktig at innbyggerne blir hørt.

Økonomiske virkemidler:

Departementet vil dekke nødvendige engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell. Støtten til dekning av engangskostnadene differensieres etter antall kommuner og antall innbyggere i sammenslåingen. Minimum 5 millioner kroner. Maks 65 mill. kroner.

Kommuner som slår seg sammen vil kunne få reformstøtte for å lette overgangen til en ny kommune. Reformstøtten går til alle sammenslåtte kommuner med et minstebeløp på 5 millioner kroner per sammenslåing.

Støtten er differensiert etter innbyggertall i den nye kommunen. Maksimalt beløp er 30 millioner kroner for de mest folkerike sammenslåingene.

Dagens ordning med inndelingstilskuddet videreføres. Med dagens inndelingstilskudd får den nye sammenslåtte kommunen beholde tilskudd som om den fortsatt var to (eller flere) kommuner i 15 år etter sammenslåingen, før inndelingstilskuddet trappes ned over 5 år.

Kriteriene skal legge til rette for gode lokale prosesser med sikte på sammenslåing til større enheter.

Generalistkommuneprinsippet skal gjelde og kriteriene skal gi en kommuneinndeling som gir en enhetlig og oversiktlig forvaltning i kommunene.

Videre skal alle kommunene i prinsippet kunne løse sine lovpålagte oppgaver selv, uten å være avhengig av interkommunalt samarbeid.

Ekspertutvalgets sluttrapport del 2 (Vaboutvalget). Rapport desember 2014

Utvalget har i sluttrapporten vurdert ti eksempler på oppgaver som kan være aktuelt å overføre til kommunene:

- Psykisk helsevern
- Tverrfaglig spesialisert rusbehandling
- Habilitering og rehabilitering
- Hjelpemidler
- Barnevern
- Arbeidsmarkedstiltak
- Videregående opplæring
- Kollektivtransport
- Fylkesveger
- Virkemidler for lokal næring – og samfunnsutvikling

Kommuner med minst **15 000 – 20 000 innbyggere** kan være i stand til å overta ansvaret for nye oppgaver innenfor flere av de ti områdene utvalget har vurdert. Dette er;

- Habilitering- og rehabiliteringstjenestene
- Statlige oppgaver knyttet til fosterhjem og barneverninstitusjoner, hjelpemidler til personer med nedsatt funksjonsevne
- Arbeidsmarked i skjermet sektor
- Virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling

Videre kan kommuner med minst **100 000 innbyggere** isolert sett være i stand til å ivareta enkelt andre oppgaver, som videregående opplæring og kollektivtransport, forutsatt at de utgjør funksjonelle samfunnsområder.

En overføring av oppgaver kun til storkommuner innebærer imidlertid **oppgavedifferensiering**, og reiser praktiske og prinsipielle spørsmål.

Vurdering

Det har skjedd lite med kommunestrukturen siden de omfattende strukturendringene på 60-tallet. Samtidig har det skjedd store endringer i bosettingsmønster, kommunikasjon og utvikling av «velferdsstaten» der kommunene er statens viktigste redskap for offentlig tjenesteyting til befolkningen.

Stortingsbehandlingen tyder på at regjeringen har støtte for sitt opplegg om en kommunereform i Stortinget.

Med bakgrunn i dette og andre sentrale føringer så har også Sørfold kommune en utredningsplikt når det gjelder hvorvidt kommunene skal utrede alternative løsninger for hvilke andre kommuner man kan tanke på etablering av felles kommune sammen med, alternativt om dagens Sørfold kommune skal bestå som i dag. Som beskrevet innledningsvis ivaretas kommunens utredningsplikt gjennom en felles utredning av Salten-kommunene.

Utfordringen med regjeringens igangsatte reformprosess denne gangen er at prosessene skjer parallelt lokalt og at kommunens framtidige oppgaver utredes.

Med bakgrunn i at det er **generalistkommuneprinsippet** som skal ligge til grunn for de nye kommunene kan prosessen starte med å ta utgangspunkt i dagen oppgaver for kommunene. Første halvår 2015 vil eventuelle nye oppgaver som skal overføres til kommunene være kjent.

Departementet har utarbeidet verktøy som legger til rette ved å gjøre informasjon om kommunene tilgjengelig på departementets hjemmeside.

Kommunen vil her finne oversikter over bla befolkningsutvikling, arbeidskraftbehov innenfor ulike sektorer, nøkkeltall for økonomi og tjenesteproduksjon, pendlerdata for egen kommune og regionen.

Med dette som grunnlag vil kommunene kunne lage fremtidsbilder for seg og aktuelle sammenslåingskandidater.

Denne informasjonen suppleres med informasjon fra egen virksomhet, for eksempel etablerte interkommunale ordninger, oversikt over fagmiljø og hvordan innbyggerne skal involveres.

Departementet har laget en veileder til kommunene om hvordan de kan starte opp prosessen med å lage utfordringsbildene.

Status i Sørfold kommune:

En god start på prosessen vil være å skaffe en oversikt (godt faktagrunnlag) over hvor Sørfold kommune selv står og å kartlegge de viktigste utfordringene. Lokalt eierskap til denne delen av prosessen vil legge et grunnlag for en mest mulig felles virkelighetsforståelse.

Rådmannen forutsetter at BDO ivaretar dette på en faglig god måte.

Bruke arbeidet med kommuneplanen (i dette arbeidet, supplert med tilgjengelig statistikk) (fylkesmannens kommunebilder, statistikk og oversikter fra planavdelingen i fylkeskommunene, kart på internett og KOSTRA).

Det kan være aktuelt å supplere tilgjengelig statistikk og planer med egne oversikter og kartlegginger av:

- Kapasitet, kompetanse og rekruttering – særlig innen spesialiserte tjenester
- Hvor mange tjenester er lagt til interkommunale samarbeid
- Totalt omfang av interkommunalt samarbeid, og hvilke kommuner en samarbeider mest med.

Kommunestyret er i flere møter blitt informert om prosessen. Sørfold kommune har deltatt på et felles kommunemøte med Saltdal, Fauske, Hamarøy, Steigen og Tysfjord kommuner. I tillegg er vi invitert til samtale med Bodø kommune.

Rådmannen, kommunalsjefene, økonomisjef, personalsjef og HTV Fagforbundet og Utdanningsforbundet hadde den 26.1.2015 eget møte med BDO.

Eksempel på spørsmål en kan gå nærmere inn på for å kartlegge status innenfor kommunens fire roller(se veien mot en ny kommune – veileder):

Tjenesteyter:

- Hva er sterke og svake sider ved kommunen som tjenesteyter i dag?
- Hva er utfordringene i forhold til forventet demografisk utvikling?
- Hvilke utfordringer har kommunene når det gjelder kompetanse, spesialisering og rekruttering?
- Hva finnes av interkommunalt tjenestesamarbeid?
- Hva er status i kommunene når det gjelder økonomiske nøkkeltall?

Myndighetsutøvelse:

- Skaper mangel på kapasitet og kompetanse utfordringer for myndighetsutøvelsen?
- Hvordan er tilgangen på juridisk kompetanse i dag?
- Hva er omfanget av klager, og hvordan fordeler disse seg på ulike forvaltningsområder?
- Hvordan er saksbehandlingstidene og kvaliteten på saksbehandlingen?
- Har kommunen gode rutiner og systemer for myndighetsutøvelse? Hvilke utfordringer er avdekket gjennom statlige tilsyn?
- I hvilken grad er det problemer med habilitet, og hvilke utfordringer skaper dette?

Samfunnsutvikler:

- Hvilke utfordringer står kommunene foran i dag med tanke på å fremme en langsiktig og helhetlig utvikling, både hver for seg for regionen som helhet?
- Hvordan er situasjonen i kommunene når det gjelder befolkningsutvikling, Næringsutvikling og sysselsetting?
- Hvilke oppgaver og utfordringer krever felles løsninger på tvers av

- kommunegrensene?
- I hvilken grad evner kommunen å gjennomføre vedtak i plan- og utbyggingssaker

Demokratisk arena:

- Hvordan er lokaldemokratiet organisert i dag, og hvilke deltakelsesformer er etablert?
- Hvordan er rekrutteringen og engasjementet for å drive politisk arbeid?
- Hvilke partier er representert og hvordan er aktiviteten i partiorganisasjonene?
- Hvordan er valgdeltakelsen og det lokalpolitiske engasjementet?
- Hvordan drives lokalpolitisk styring - overordnet styring eller detaljstyring?
- Hvordan er forholdet mellom saksmengde og tid til å drive lokalpolitikk i kommunestyret

Overordnede spørsmål som bør diskuteres politisk og administrativt er:

- Hvor godt klarer kommunen å stå alene i et 20-30-års perspektiv?
- Er kommunen avhengig av en eller flere nabokommuner for å levere lovpålagte velferdstjenester til sine innbyggere?
- Hvilke utfordringer står man overfor når det gjelder ivaretagelse av kommunale oppgaver?
- Hvilken gjennomføringsevne har kommunen på de ulike områdene kommunen har ansvaret for?
- Greier kommunen å nå de mål den har satt seg?
- Hva er visjoner og mål for framtidig utvikling?
- Hva kreves for å realisere disse målene, og hvilke effekter kan man oppnå gjennom å bli en del av en større kommune?

Det bør stilles spørsmål om både kommunene og regionen er robust nok. Det er viktig at alle relevante alternativer blir grundig utredet, før noen av kommunene å fatte beslutninger om sammenslutning.

Identitet, roller og ulikheter mellom kommunene:

I tillegg ligger det utfordringer knyttet til størrelse, demokratiutvikling, identitet og Økonomiske rammebetingelser.

I dag har kommunene bl. a ulike skattemessige ordninger og har ulike eierinteresser og økonomiske forpliktelser i ulike selskaper. Det er også andre ulikheter knyttet til nivå på service og tjenester, avgifter og hver enkelt kommunens gjeld.

I tillegg ligger aktuelle problemstillinger knyttet til endringer som vil kunne skje nasjonalt gjennom at andre regioner vurderer andre sammenslutninger.

Mer generelt for alle kommuner som skal inn i denne prosessen, gjelder usikkerheten omkring fremtidige kommunale oppgaver og fremtidig organisering av det regionale nivået. I tillegg legges det opp til at alle kommuner skal generalistkommuner. Er dette realistisk i forhold til fremtidige kommuner, jf. oppgaver for de store bykommunene.

Lokal prosess - involvering:

Departementet legger i kommuneproposisjonen opp til effektiv prosess, men hvor innbyggerne har krav på å høres.

Det er viktig at innbyggerne blir involvert slik at utredningsprosessen ikke bare blir en administrativ eller topptung politisk prosess.

Involverende prosesser er viktig for å utvikle tillit, gjensidig forståelse, identitet, eierskap og felles engasjement for framtidig utvikling. For å få en god prosess må den forankres både i kommunestyret, blant medarbeiderne og i befolkningen.

Det er viktig at kommunepolitikerne ansvarlig gjøres og at innbyggerne involveres gjennom alle faser i prosessen.

Det er viktig å involvere innbyggere, lag og organisasjoner, samt næringsliv tidlig i prosessen. Dette vil gi god kunnskap om hvilke synspunkter som gjør seg gjeldende, og hva ulike grupper er opptatt av.

En gruppe som er spesielt viktig å involvere i hele prosessen er **ungdommene**. Involvering kan skje på mange forskjellige måter. Det kan arrangeres folkemøter, innbyggerpanel, gjennomføre brukerundersøkelser eller folkeavstemninger.

Kommunens medarbeidere/ansatte vil bli berørt av kommunereformen. Det vil være viktig å unngå at reformen skaper utrygghet ved at ansatte slutter (vi ønsker ikke å miste de best kvalifiserte medarbeiderne). Skal ansatte gis jobbgaranti?

Departementet vil komme tilbake med et opplegg for innbygger undersøkelse som kommunene kan velge å bruke i høringen av innbyggerne. Kommunene vil få dekket inntil kr. 100 000 til utgifter knyttet til informasjon og folkehøring.

Identitet er ofte et spørsmål i diskusjonen om kommunestruktur. Her er det viktig og kartlegge hva en har felles, som for eksempel lokalaviser, idrettslag, handelssenter, skoler og arbeidsplasser mv.

Erfaringer viser at ny identitet kan bygges uten at dette går på bekostning av innbyggernes identitet til lokalsamfunnet de bor i.

Hovedoppgaven blir å presentere temaer som skal gi innbyggeren og politikerne et godt kunnskapsgrunnlag for å kunne vurdere hvilke muligheter sammenslåingsalternativene gir.

Avsluttende kommentarer fra rådmannen;

- Det burde ført vært gjennomført en helhetlig statlig reform, hvor oppgavene for staten, dagens fylkeskommuner/eventuelle nye regioner og kommune var **avklart først**. Deretter tegner man kommunekartet med oppgaver og ansvar.
- Hva betyr endringene i inntektssystemet? Virkemiddel for tvang eller frivillig sammenslåing. Inntektssystemet er blitt betydelig endret de siste årene med omfordeling fra små til større kommuner.
- Kommune Norge er forskjellig både i forhold til folketall og geografi. Til tross for kommunenes ulike forutsetninger i geografi, befolkningstetthet og topografi, har det vært en stor tilslutning omkring generalistkommuneprinsippet. Differensiert oppgavefordeling er lansert som et alternativ til endret kommunestruktur i Norge. Det er spesielt de minste kommunene som har trukket fram dette argumentet. Kommunereformen med

større kommuner vil fortsatt gi store og små kommuner, f.eks. Oslo med sine 600 000 innbyggere, Tromsø med sine 71 000, Bodø med sine 50 000 innbyggere, og f.eks. en Stor-Salten kommune med vel 80 000 innbyggere. Er det riktig/realistisk at alle kommuner i Norge skal være generalistkommuner? Forholdet geografi er i prosessen blitt betydelig underkommunisert.

- Nye kommuner betyr at kommunekartet må tegnes på nytt. Prosessen må være tydelig på dette. Det må være fokus på bo- og arbeidsmarkedsregioner. Gode kommunikasjoner /infrastruktur er viktige.
- Kommunereformen med større kommuner vil medføre stordriftsulemper.
- Sentralisering eller desentralisering. Ta hele Norge i bruk. Er det ikke behov for fremtidige distriktspolitiske virkemidler, da kommune har forskjellige utfordringer?
- Krav til kommunestørrelse er fjernet. Hva betyr det i forhold til kommunens oppgaver og ansvar?
- Regjeringen er ikke mot interkommunalt samarbeid, men omfanget må begrenses. Betyr dette at kommunene kan løse viktige velferdsoppgaver gjennom interkommunalt samarbeid? Veldig mange kommuner og innbyggere har gode erfaringer med interkommunale løsningsmodeller. Dette støttes også av forskere.
- Robuste/større kommuner medfører mindre statlig detaljstyring. Hvor realistisk er dette. Vil statlige oppgaver fra nasjonale departement, regional stat, direktorater, og selskaper mv. bli overført til kommunene? Erfaringene fra Danmark viser at dette ikke har skjedd (forskning).
- Ekspertutvalgets krav til kommunestørrelse er ikke godt nok utredet, jf. forskning.
- Robuste kommuner må også ha interkommunalt samarbeid for å løse oppgaver.
- Regjeringen viser at sentraliseringen som vi har hatt de siste 30 årene trolig vil fortsette. Om denne utviklingen fortsatt skal utvikle seg, vil avhenge av en aktiv samfunnspolitikk. En aktiv samfunnspolitikk forutsetter en samhandling mellom sentrum og distrikt/mindre områder. Konkrete tiltak og vilje er nødvendig for å utvikle hele Norge. Forskere antyder at den pågående kommunereformen har en sentralstyring kraft.
- Når innbyggerne blir spurt tjeneste for tjeneste hvor fornøyde de er, er resultatet at innbyggerne er mest fornøyde i små kommuner. Hva er optimal kommunestørrelse i forhold til kommunens 4 hovedoppgaver?
- Kommunene er de siste 10 til 20 årene blitt tillagt store nye oppgaver. Småkommunene har gjennomført og ivaretatt dette på en faglig og økonomisk god måte. Dette er med å styrke både små kommunene og næringsutviklingen(verdiskapning) i disse samfunnene. Dette kommer ikke godt nok fram i prosessen.

Prosesen:

Sørfold kommunens utredningsplikt ivaretas av eksternt firma, BDO, jf. det som er beskrevet innledningsvis.

Første trinn i prosessen er å beskrive fakta på en faglig god måte. Trinn to vil være å avklare hvilke alternative modeller som skal vurderes. Trinn tre mv. vil være å avklare hvordan den brede involveringen skal være, inklusiv om innbyggerne skal høres(brukerundersøkelser eller folkeavstemninger). Trinn fire vil være å avklare forholdet til kommunens ansatte. Skal det gis jobbgaranti? Trinn fem vil være å avklare hvilke oppgaver/tjenester som fortsatt skal lokalt i en større kommune.

Rådmannen kan trekke fram følgende;

- a. Prosessen innledes med å få utredet et godt faktagrunnlag. Se veileder.
- b. Kommunestyret inviterer til møter med nabokommunene for å drøfte muligheter og nabokommunens egne tanker om mulige alternativer som involverer eller eventuelt utelukker sammenslåing med Sørfold.
- c. Kommunestyret peker ut hvilke(t) alternativ(er) en vil prioritere ressursbruk til å utrede.
- d. Det må utarbeides en egen kommunikasjonsstrategi for ivaretar en bred involvering
- e. Kommunen som arbeidsgiver. Skal det gis en jobbgaranti?
- f. Avklare hvilke oppgaver/tjenester som fortsatt skal lokalt i en større kommune.

Siden eventuell kommunesammenslåing nødvendigvis må omfatte nærmeste nabokommuner er det et begrenset antall alternativer å vurdere. Men en må også ta høyde for at flere naboer kan slås sammen til **en** enhet/kommune.

Rådmannen tillater seg å foreslå følgende alternative utredningsforslag:

- Utrede en kommune med kommunene: Stor-Salten (utgjør dagens regionsamarbeid)
- Utrede en kommune med kommunene: Salten, Fauske og Sørfold, eventuelt med Bodø.
- Utrede at Sørfold kommune fortsetter som egen kommune.

I tillegg bør følgende tas med i utredningen;

- Forslag på nye kommunegrenser
- Kommunestyre bør vedta utredet ett eller flere av de foreslåtte forslagene.
- Kraftig opprustning av kommunenes infrastruktur må gjennomføres.